Der Zeitpunkt der landesfürstlichen Gesetzeswillensbindung nach sächsischem Verfassungsrecht, verglichen mit dem preußischen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Walther Jehn

Referendar aus Geithain.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1910.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Der Gesetzgeber nach deutschem Landesstaatsrecht.

§ 1. Die Rechtsstellung des Monarchen im deutschen Einzelstaate nach Erlaß der Verfassungen 1
§ 2. Die Verfassung Sachsens und sein Gesetzgeber 6
§ 3. Die Verfassung und der Gesetzgeber Preußens 8

II. Der Zeitpunkt der landesfürstlichen Gesetzeswillensbindung.

§ 4. Im allgemeinen 15
§ 5. Der Zeitpunkt der landesfürstlichen Gesetzeswillensbindung nach preußischem und sächsischem Verfassungsrecht 19

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546822_0065

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht. 2. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Arndt, Die preußische Verfassungsurkunde. Berlin 1907.

Bülau, Darstellung der Verfassung und Verwaltung des Königreichs Sachsen. Bd. 1. Leipzig 1833.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Freiburg 1888/89.

Czyhlarz, Lehrbuch der Institutionen des römischen Rechts. 9. u. 10. verbesserte Aufl. Leipzig und Wien 1908.

Daniel, Die Kurialienformel „von Gottes Gnaden". Diss. Rostock 1902.

Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen. Breslau 1898.

Fricker, Grundriß des Staatsrechts des Königreichs Sachsen. Leipzig 1891.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.

Haberkorn, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen v. 4. 9. 1831 sonst und jetzt. Dresden (ohne Druckjahr).

Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1. Aufl. Freiburg i. Br. 1887.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Leuthold, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 2 2. Aufl. S. 169 ff.

Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Österreichs und der konstitutionellen Monarchie des Deutschen Reichs. Graz 1901.

Lukas, Über die Gesetzespublikation in Österreich und dem Deutschen Reiche. Graz 1903.

v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform. Berlin 1903.

Mayer, O., Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bde. Leipzig 1895/96.

Mayer, O., Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Tübingen 1909.

Merkel, Juristische Enzyklopädie. 4. Aufl. Berlin 1909.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Besorgt von Anschütz. Leipzig 1905.

Milhauser, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Leipzig 1839.

Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. 2 Bde. Leipzig 1883 u. 1887.

Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. In 5. Aufl. bearbeitet von Dr. Philipp Zorn. Bd. 1 Leipzig 1899, Bd. 2 1906.

Schulze, Das preußische Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 2 2. Aufl. S. 1 ff.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat v. 31. 1. 1850. 2. Aufl. Breslau 1898.

Smend, Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen. Diss. Göttingen 1904.

Sohm, Institutionen des römischen Rechts. 13. Aufl. Leipzig 1908.

v. Witzleben, Entstehung der konstitutionellen Verfassung des Königreichs Sachsen. Leipzig 1881.

Der Gesetzgeber nach deutschem Landesstaatsrecht.

§ 1.

Die Rechtsstellung des Monarchen im deutschen Einzelstaate nach Erlaß der Verfassungen.

Schon ein kurzer Überblick über die historische Entwicklung der Rechtsstellung des Monarchen im deutschen Einzelstaate lehrt, daß bei Beginn des 19. Jahrhunderts das absolutistische System fast auf der ganzen Linie zum Siege gelangt war. Allein die deutschen Fürsten konnten sich nicht lange jener Fülle fürstlicher Machtvollkommenheit erfreuen, die sie sich in Jahrhunderte währendem, zähem Kampfe schwer hatten erringen müssen. Der weite Weg vom königlichen Grafenamte bis zur Machtstellung eines souveränen, absoluten Landesherrn war von den meisten unter ihnen erst zu einer Zeit zurückgelegt, in der der Absolutismus für das deutsche Volk bereits nicht mehr die angemessene Staatsform war. Hatten in den Jahren bis zur Unschädlichmachung Napoleons die Völker gar nicht Zeit gefunden, sich mit der innerpolitischen Staatengestaltung zu befassen, so wurde mit Eintritt in die auf die harten Kämpfe folgenden Friedensjahre der Wunsch nach einer Verfassung allenthalben mit der Zeit so stürmisch, daß sich ein Monarch nach dem andern genötigt sah, dem Drängen seines Volkes nachzugeben und ihm eine Verfassung zu verleihen.

Da nun für eine ganze Anzahl von deutschen Verfassungen unmittelbar, oder wenigstens mittelbar die Charte Ludwigs XVIII. v. 4. 6. 1814 vorbildlich gewesen ist, so dürfte es angebracht sein, wenigstens ganz kurz einmal auf das in ihr zur Geltung gekommene Prinzip hinzuweisen.

Es ist eine ganz eigenartige Erscheinung, daß die Charte, welche die bis dahin in stetem Flusse gewesene französische Verfassungsentwicklung zunächst einmal abschloß, „mit bewundernswerter Ignorierung des ganzen Zeitraums von 1789 bis 1814" anknüpft an die alte Machtvollkommenheit der französischen Könige und mit ihrer Lehre von der Vereinigung der gesamten öffentlichen Gewalt in der Hand des Königs geradezu die juristische Formulierung des monarchischen Prinzipes bedeutet.[1]) Ihre Erklärung findet diese Erscheinung darin, daß zu Beginn der Restauration die konservativen Kreise Frankreichs in einem von populären Strömungen unabhängigen Königtum die beste Schutzmauer gegen künftige Versuche revolutionärer Anstürme zu finden glaubten.

In bewußtem Gegensatze zu der Theorie der Volkssouveränität erblickte man in der Lehre von der Vereinigung der gesamten Staatsgewalt in der Hand des Monarchen die politische Panazee jener Tage. Sie ist dann auch als Grundsatz des Deutschen Bundes förmlich in die Wiener Schlußakte aufgenommen worden,[2]) nachdem sie bereits in die zwischen der Charte und der Wiener Schlußakte entstandenen süddeutschen Verfassungen Eingang gefunden hatte.[3]) Aber auch auf die nach 1820 entstandenen Verfassungen hat die Charte einen großen Einfluß ausgeübt. Eben weil die Schlußakte ihr vornehmstes Prinzip zum Staatsgrundsatze des Deutschen Bundes erhoben hatte, den zu befolgen die Bundesglieder gehalten waren, eben deshalb konnte die Einwirkung der auf die Lehre von der Volkssouveränität gegründeten belgischen Verfassung vom Jahre 1831 auf die nach 1831 entstandenen Verfassungen nur gering sein, wennschon die belgische Verfassung den Völkern lange Zeit als Verfassungsideal vorgeschwebt hat.[4]) Inwieweit sie insbesondere die preußische Verfassung beeinflußt hat, davon wird später besonders die Rede sein.

Vergegenwärtigt man sich demnach die historischen Grundlagen des heutigen Rechtszustandes, bedenkt man, daß die kon-

---

[1]) Jellinek, Staatslehre S. 455 ff., 511 ff.
[2]) Wiener Schlußakte Art. 57.
[3]) Jellinek, Staatslehre S. 456 Anm. 2, 514.
[4]) Jellinek, Staatslehre S. 516.

stitutionelle Monarchie fast überall aus dem absoluten Staate entstanden ist, und daß sowohl die politischen Anschauungen der leitenden Staatsmänner als auch die Lehren der hauptsächlich vorbildlich gewesenen französischen Charte in dem Satze von der Vereinigung der gesamten Staatsgewalt in der Person des Herrschers gipfeln, berücksichtigt man weiter die gleichmäßige ausdrückliche Hervorhebung dieses Satzes in fast allen Verfassungen,[5]) dann muß man zu dem Ergebnisse gelangen, daß es mit dem positiven Staatsrechte Deutschlands in schärfstem Widerspruche steht, wenn man die Gesetzgebung, eine der wichtigsten Äußerungen der Staatsgewalt, gleichmäßig auf den Herrscher und das Parlament verteilen, oder aber etwa gar dem Parlament allein zuweisen und den Monarchen auf ein Vetorecht beschränken will.

Unter all den monarchisch regierten deutschen Einzelstaaten findet sich nicht einer, dessen Verfassung sich aufbaute auf den Grundsatz der Volkssouveränität, d. h. auf den Grundsatz, daß alle Gewalt beim Staatsvolke ruhe, aus dessen Händen der Monarch die seine empfangen habe, eine Auffassung, wie sie sich namentlich in Ländern findet, in denen einem ursprünglich republikanischen Magistrate erbliche Gewalt beigelegt worden ist, wie Napoleon I. und III., oder da, wo das Königtum aus einer revolutionären Bewegung des Volkes hervorgegangen ist, wie im Königreich Belgien.[6]) Vielmehr gilt für sämtliche Fürsten der deutschen Einzelstaaten das Prinzip des Gottesgnadentums.[7]) Der deutsche Fürst ist Träger der Staatsgewalt zu eigenem Recht. Ihm allein steht die gesetzgebende Gewalt zu.

Es ist ja allerdings richtig, daß die Verfassungen unser ganzes Staatsleben auf eine veränderte Basis gestellt haben Allein so von Grund auf umwälzend war die Veränderung nicht, daß auf einmal alles im Laufe der Jahrhunderte geschichtlich Gewordene vor den papiernen Konstitutionen in nichts zerstoben wäre. Vor allen Dingen muß immer wieder betont werden, daß die Monarchengewalt nach Verkündung der Verfassungen in den Staaten durch-

---

[5]) G. Meyer a. a. O. S. 245 Anm. 8.
[6]) G. Meyer a. a. O. S. 18 Anm. 12.
[7]) Arndt a. a. O. S. 55.

aus nicht plötzlich anderen Ursprungs geworden ist. Sie ist ihrer Herkunft nach natürlich dieselbe geblieben wie früher. Der Monarch ist auch heute noch Herrscher von Gottes Gnaden, d. h. nach altem, angestammten Rechte. Die von ihm gegebene, oder mit seinen Ständen alten Stils vereinbarte Verfassung alteriert sein Anrecht auf die Herrscherstellung nicht, die Verfassung bedeutet für ihn nur einen Verzicht. Er verspricht, indem er die Verfassung gibt, daß er seine Herrschergewalt nicht mehr in dem alten Umfange, wie er sich historisch entwickelt hat, gebrauchen will, sondern nur nach Maßgabe der in seiner Verfassung getroffenen Bestimmungen. Letztere wird daher zwar immer eine sicher recht erhebliche und auch unwiderrufliche Selbstbeschränkung seiner Befugnisse bedeuten, weshalb man ja auch von beschränkter Monarchie spricht, niemals aber wird sie es vermögen, seine Herrschergewalt ihrem Wesen nach zu einer ganz anderen zu machen.[8]) Es ist daran festzuhalten, daß dem deutschen Monarchen als Träger der gesamten Staatsgewalt auch die Gesetzgebung grundsätzlich allein zusteht.

Lediglich in ihrer Ausübung sind ihm gewisse Schranken dadurch gezogen, daß sein Wille Rechts- und Gesetzeswille nur dann werden kann, wenn er zuvor die Zustimmung bestimmter Versammlungen eingeholt hat, in den konstitutionellen Staaten der Kammern, in Mecklenburg, sofern es sich um sogen. gleichgültige Gesetze handelt, die der Ritterschaft und Landschaft.[9]) In den konstitutionell regierten Staaten, in deren Reihe übrigens Mecklenburg auch einrücken soll, sind demnach die Kammern nicht Mitgesetzgeber, sondern sie bilden, da an ihre Zustimmung der Erlaß eines Gesetzes gebunden ist, nur ein beschränkendes Moment für die Gesetzgebungsgewalt des Landesfürsten, mag auch im einzelnen Falle ihr tatsächlicher Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung des Gesetzes noch so groß sein.

Man könnte somit sagen, daß die Montesquieu'sche Theorie von der Gesetzgebungsgewalt des Volkes und dem Vetorecht der

---

[8]) In diesem Sinne auch Anschütz a. a. O. S. 2ff.; ähnlich Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 211.

[9]) G. Meyer S. 558 Z. 7.

Krone gerade in ihrer Umkehrung für das deutsche Staatsrecht gilt. In der Tat hat man auch zuweilen die Teilnahme der Kammern an der Gesetzgebung unter den Begriff eines Vetorechts der Kammern gebracht.[10])

Daran vermag auch das in den meisten Verfassungen der deutschen Einzelstaaten den Kammern eingeräumte Recht der Initiative[11]) nichts zu ändern, welches man in Überschätzung seiner Bedeutung früher vielfach als mit dem monarchischen Prinzip für unvereinbar hielt.[12]) Dagegen erklärte bereits 1833, also lange bevor den sächsischen Ständen das Recht der Initiative gewährt wurde, Bülau dasselbe als etwas Unwesentliches, als eine bloße Form, weil ja der Fürst ein von den Ständen entworfenes Gesetz nicht zu genehmigen brauche. Er mißt ihm nur politische, keine rechtliche Bedeutung bei. Und zwar beruhe die erstere darauf, daß sich die Regierung bei ständischer Initiative prompt erklären müsse, während sie bei einem von den Ständen an sie gerichteten bloßen Antrag auf Vorlage eines bestimmten Gesetzes, also bei einer sogen. Petition, die Sache hinauszögern und somit die für sie vielleicht unangenehmen Folgen einer prompten Ablehnung vermeiden könne.[13]) Diese Ansicht Bülaus dürfte zutreffen. Eine rechtliche, die Gesetzgeberstellung des Monarchen berührende Bedeutung kann auch meines Erachtens nicht in der Kammerinitiative gefunden werden. Denn selbst wenn der Fürst einen aus dem Schoße der Kammern hervorgegangenen Entwurf genehmigt, stellt sich die Sache nicht so dar, daß die Kammern die Gesetzgeber sind und der Fürst auf ein Zustimmungsrecht beschränkt ist, sondern der an den Monarchen gelangte Kammerentwurf hat staatsrechtlich nur die Bedeutung

---

[10]) So z. B. Bülau a. a. O. S. 199. Er sieht in den Kammern eine Schutzwehr gegenüber etwaigen Neigungen der Regierung zu bedenklichen Neuerungen.

[11]) Versagt ist es heute nur noch den Kammern von Sachsen-Altenburg, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt und Reuß ä. L. Auch die Verfassung des Königreichs Sachsen versagte den Ständen ursprünglich in § 85 das Recht der Initiative ausdrücklich. Erst die Verfassungsänderung v. 31. 3. 1849 hat auch den sächsischen Ständen die Initiative gebracht.

[12]) So noch v. Gerber a. a. O. S. 131.

[13]) Bülau a. a. O. S. 199.

eines von der Kammer geäußerten Wunsches, sie möchten ein Gesetz solchen Inhalts haben, und sie würden daher dazu ihre Zustimmung geben. Genehmigt nun der Fürst den Kammerentwurf, so macht er, indem er sich zu dem von den Kammern als Gesetz gewünschten Vorschlag bekennt, diesen zum Inhalte seines Gesetzgeberwillens, und so nun ergeht das Gesetz als Wille des Fürsten. Nach deutschem Staatsrecht ist derselbe unter allen Umständen der alleinige und nur in ihrer Ausübung beschränkte Inhaber der gesetzgebenden Gewalt.

§ 2.

Die Verfassung Sachsens und sein Gesetzgeber.

Zu den Verfassungen, welche beeinflußt worden sind durch die Charte von 1814, gehört auch die sächsische vom Jahre 1831. Die Charte hat allerdings nur mittelbar eingewirkt, da man bei der Ausarbeitung des den bisherigen Ständen vorzulegenden Entwurfs sie nicht unmittelbar zugrunde gelegt hat. Jedoch die beiden Verfassungsentwürfe, welche den Gegenstand der beratenden Verhandlungen über die zu schaffende Verfassung im sächsischen Geheimen Rate bildeten,[1]) derjenige des Wirklichen Geheimen Rates v. Carlowitz und der des Konferenzministers v. Lindenau, hatten sich angelehnt an die Verfassungen Badens, Bayerns, Württembergs und Hessens, welche ihrerseits allerdings direkt von der Charte beeinflußt worden sind,[2]) auf welche somit im Grunde auch die sächsische Verfassung zurückzuführen ist.

Die Entstehungsgeschichte der sächsischen Verfassung, welche im Gegensatze zu den sogen. oktroyierten, durch einseitigen Willensakt des Herrschers geschaffenen Verfassungen, zu den paktierten, d. h. zu den in getreuer Wahrung der alten Formen mit den ehemaligen Ständen vereinbarten, gehört, ist auch insofern besonders interessant, als sie sehr gut das eigenartige staatsrechtliche

---

[1]) v. Witzleben a. a. O. S. 178 ff. und Beilage Nr. 6 S. 330 ff., woselbst die beiden genannten Entwürfe sowie der aus den Beratungen des Geheimen Rats hervorgegangene dritte abgedruckt sind.

[2]) Jellinek, Staatslehre S. 456.

Verhältnis zwischen Landesherrn und Ständen alten Stils erkennen läßt. Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht, daß den Ständen, wie privatrechtlichen Kontrahenten, die vollzogene Verfassungsurkunde zur Niederlegung im ständischen Archiv ausgefolgt wird wie eine privatrechtliche Vertragsurkunde.[3]) Die damaligen Stände haben auch in der Tat die stolze Überzeugung gehabt, daß die Verfassung „ein feierlicher Vertrag" zwischen ihnen und dem Könige sei. Das spiegelt sich deutlich wider in der bei Überreichung der Verfassungsurkunde an den Landtagsmarschall von diesem an den König und den Prinzen-Mitregenten gehaltenen Rede.[4])

Ihrem Gedankeninhalte nach ist die sächsische Verfassung, wie bereits ausgeführt, ein Enkelkind der französischen Charte von 1814. Sowohl aus diesem Grunde als auch mit Rücksicht auf Art. 57 der Wiener Schlußakte ist es selbstverständlich, daß uns auch in ihr als ausdrückliche Formulierung des monarchischen Prinzips der Satz begegnet: „Der König ist das souveräne Oberhaupt des Staates und vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt".[5])

Daß nun speziell die Gesetzgebung, die vornehmste Äußerung der Staatsgewalt, alleiniges Recht des Königs ist, kommt in der sächsischen Verfassung ziemlich deutlich zum Ausdruck, wenn sie in § 86 sagt: „Kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Stände erlassen, abgeändert oder authentisch interpretiert werden" und in § 87 fortfährt: „Der König erläßt und promulgiert die Gesetze mit Bezug auf die erfolgte Zustimmung der Stände". Freilich muß man ihr einen logischen Fehler vorwerfen, insofern sie die die königliche Willensfreiheit einschränkende Bestimmung von der zuvor einzuholenden ständischen Genehmigung in § 86 voraufnimmt, und den Grundsatz des Erlasses und der Promulgation durch den König in § 87 folgen läßt. So viel geht aber aus beiden Bestimmungen mit Deutlichkeit hervor, daß sich die ständische

---

[3]) v. Witzleben a. a. O. S. 280.

[4]) v. Witzleben a. a. O. S. 287/88: „... darum wird uns auch die Beruhigung zuteil, die Ergebnisse unserer — nach den nie dabei verkannten Pflichten der Ehrfurcht vor dem Thron und der Verantwortlichkeit gegen das Volk sorgfältig abgewogenen — Erklärungen als feierlichen Vertrag genehmigt zu wissen".

[5]) Sächs. Verfassung § 4.

Beteiligung rechtlich durchaus auf die Erteilung der Zustimmung beschränkt, welche allerdings unbedingte Voraussetzung für den Erlaß eines Gesetzes ist. Fricker[6]) vertritt daher die Ansicht, daß die Verfassung die Gesetze auffaßt als unter gewisser Form ergehende königliche Verordnungen, und er begründet sie durch den Hinweis auf § 88 der Verfassung, der von den sogen. Notverordnungen handelt. Er lautet: „Der König erläßt auch solche ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfende, aber durch das Volkswohl dringend gebotene Verordnungen, deren vorübergehender Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde usw." In der Tat kann man ja aus dem Wortlaut des angezogenen Paragraphen den Schluß ziehen, daß die Verfassung Sachsens die Verordnung als den Oberbegriff der königlichen Willensäußerungen hinstellt, und daß das Gesetz nur eine bestimmte Unterart derselben bildet. Zwingend indessen ist dieses rein formale Argument nicht. Daß aber die Frickersche Behauptung: „Die Verfassung faßt die Gesetze auf als unter gewisser Form ergehende königliche Verordnungen" doch zu Recht besteht, ergibt die Summe der die Gesetzgebung regelnden Bestimmungen, ergibt die durch sie getroffene Verteilung der Kompetenzen, nach welchen auch das konstitutionelle Gesetz erscheint als eine Willensäußerung des Monarchen, nur gebilligt von den Ständen.

§ 3.

Die Verfassung und der Gesetzgeber Preußens.

Während die sächsische Verfassung das monarchische Prinzip mit seiner Lehre von der Vereinigung der gesamten Staatsgewalt in der Hand des Königs getreulich widerspiegelt, hat die preußische Verfassung in denjenigen Bestimmungen, welche König und Kammern ihre Kompetenzen zuweisen, eine Fassung erhalten, welche zu verschiedenen Kontroversen Anlaß gegeben hat. Seinen Grund hat das darin, daß die preußische Verfassung nicht zurückgeht auf die Charte von 1814, sondern der belgischen Verfassung vom Jahre 1831 nachgebildet ist.

---

[6]) Fricker a. a. O. S. 165.

Es rächte sich, daß das dem Preußenvolke während der Befreiungskriege gegebene königliche Versprechen, der Nation eine zweckmäßig eingerichtete Repräsentation geben zu wollen, über drei Jahrzehnte hindurch uneingelöst blieb und der König erst im Jahre 1848 unter dem Drucke der politischen Ereignisse sich dazu verstand, eine Verfassung zu geben.

Im Gegensatze zu anderen deutschen Staaten, wie z. B. im Königreich Sachsen, wo sich der Übergang zum Verfassungsstaate ohne besondere Aufregung in einer geradezu musterhaften Ordnung vollzog, ist Preußen nicht ohne tiefgehende Unruhen und Vergießen von Bürgerblut in die Reihe der konstitutionellen Monarchien eingetreten. Die Absicht der Regierung, im Wege der Vereinbarung unter Anknüpfung an den bisherigen Rechtszustand eine Verfassung zu schaffen,[1]) mißlang. Der König sah sich genötigt, die zur Vereinbarung der Verfassung auf Grund eines besonders erlassenen Wahlgesetzes einberufene Nationalversammlung aufzulösen, und verlieh nunmehr am Tage der Auflösung, dem 5. 12. 1848, kraft seines alten Gesetzgebungsrechtes als absoluter Monarch eine Verfassung aus eigener Machtvollkommenheit, allerdings unter Zugrundelegung des von der Kommission der Nationalversammlung ausgearbeiteten Entwurfs.[2]) Diese oktroyierte Verfassung hat gegolten, bis am 31. 1. 1850 die neue Verfassung, welche auf Grund einer inzwischen mit den Kammern vorgenommenen Revision der alten zustande gekommen war, publiziert wurde.

Daß man aber im Jahre 1848, als es galt, der zur Verfassungsvereinbarung einberufenen Nationalversammlung einen Entwurf vorzulegen, als Vorlage für diesen Entwurf gerade die belgische Verfassung und nicht, wie in den meisten anderen deutschen Staaten, die Charte von 1814 benutzte, obwohl für einen so verfassungsfeindlichen Monarchen, wie Friedrich Wilhelm IV. eine im Sinne der Charte gehaltene Verfassung doch noch am annehmbarsten sein mußte, das ist, wie Smend[3]) ausführt, durchaus

[1]) Smend a. a. O. S. 6: Rede des Ministers v. Camphausen in der Nationalversammlung v. 20. 5. 1848.

[2]) Arndt a. a. O. S. 25.

[3]) Smend a. a. O. S. 3ff.

nicht geschehen kraft innerer Notwendigkeit, weil etwa die Sätze der belgischen Verfassung für bestimmte preußische Verhältnisse besonders gut gepaßt hätten, sondern stellt sich zum Teil vielleicht dar als Verlegenheitszugriff im Drange der Zeit, zum Teil hängt es zusammen mit den politischen Anschauungen des Ministeriums Camphausen, welches alles Heil in einer „vereinbarten" Verfassung erblickte und darum möglicherweise in der Erwägung auf die belgische Verfassung zukam, daß nur ein solcher Entwurf Aussicht auf Annahme habe, der sich anschloß an die damals in weiten Kreisen als Verfassungsideal angesehene belgische Verfassung.

Merkwürdig bleibt aber, daß Friedrich Wilhelm IV. auch dann, als es sich nicht mehr um eine Vereinbarung handelte, sondern um Gewährung einer Verfassung kraft absoluter Machtvollkommenheit, den auf die belgische Verfassung basierten Entwurf maßgebend sein ließ. Eine Erklärung dafür ist höchstens in den Worten des Königs: „Es war das Werk eines Augenblicks und trug den breiten Stempel seines Ursprungs" zu finden, die er bei Beeidung der revidierten Verfassung mit Bezug auf die erste sprach.[4])

Jedenfalls besteht die eigenartige Tatsache, daß die Verfassung des größten deutschen Staates, des mehr als anderthalb Jahrhunderte schon absolut regierten Preußen, dessen König Friedrich Wilhelm IV. mit Zähigkeit an den alten absolutistisch-patrimonialen Anschauungen festhielt, sich äußerlich wenigstens anschließt an die auf die Idee der Volkssouveränität aufgebaute belgische Verfassung.

Zu denjenigen Bestimmungen, die sich mehr oder weniger eng an das belgische Vorbild anlehnen, gehört auch der vielgenannte Art. 62 der preuß. Verfassungsurkunde. Sein Text verführt geradezu dazu, die zwei Kammern als Mitinhaber der gesetzgebenden Gewalt anzusehen, wenn er sagt: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt" und im folgenden Abschnitte fortfährt: „Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze

[4]) Smend a. a. O. S. 4.

erforderlich".[5]) Lediglich nach dem Wortlaute dieses Artikels müßte man den König und die Kammern als zwei gleichberechtigte Faktoren der Legislative ansehen, eine Ansicht, die man besonders darauf stützen könnte, daß das preuß. Grundgesetz geradezu von einem Ausüben durch die Kammern spricht. Daraus folgt eigentlich, daß auch den Kammern die gesetzgebende Gewalt, die sie ja gemeinschaftlich mit dem Könige ausüben, dem Rechte nach zusteht. Auch aus dem Titel 3, welcher die Stellung des Königs zum Gegenstande hat, kann vermittels einer rein logisch grammatischen Auslegung nicht auf die alleinige Gesetzgebungsgewalt des Königs geschlossen werden. Denn der hier einschlagende Satz 2 des Art. 45 sagt nur: „Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erläßt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen". Es steht ihm somit zu die Erteilung des Publikationsbefehls, der Anordnung, daß ein Gesetz den Staatsbürgern ordnungsgemäß zur Kenntnis gebracht werde.

Trotzdem aber, daß das preuß. Grundgesetz, wie soeben gezeigt wurde, in seinem Wortlaute eher das Gegenteil zu bestimmen scheint, gilt auch für Preußen bezüglich der gesetzgebenden Gewalt des Königs das gleiche wie für Sachsen und die übrigen deutschen Einzelstaaten. Auch in Preußen ist grundsätzlich nur der König Inhaber der Legislative.[6]) Daß aber dieser Satz, den man im Wege einer rein logischen Interpretation schlechterdings nicht aus der Verfassung herauslesen kann, richtig ist, ergibt sich einmal daraus, daß die preußische Verfassung entstanden ist zur Zeit des Deutschen Bundes, unter dessen Grundsätzen der im

---

[5]) Schon aus der Fassung der Art. 45, 62 u. 86 der preuß. Verfassung, in denen bezüglich der vollziehenden Gewalt der Ausdruck „zustehen", bezüglich der gesetzgebenden und richterlichen das Wort „ausgeübt werden" gebraucht ist, folgern zu wollen (G. Meyer a. a. O. S. 245 Ziff. 9), daß dem Könige als Inhaber der gesamten Staatsgewalt die Legislative allein zusteht, halte ich für zu gewagt, weil man in der vielfach nur ganz allgemeine Bestimmungen treffenden preußischen Verfassung kaum einen einheitlich durchgeführten Gebrauch bestimmter Worte als technisch erwarten darf.

[6]) Schwartz a. a. O. S. 202; Bornhak a. a. O. Bd. 1 S. 490; Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 7ff., 208; Fleischmann a. a. O. S. 60; G. Meyer a. a. O. S. 245; Jellinek, Staatslehre S. 692; wohl auch Otto Mayer, Sächs. Staatsrecht S. 169 Anm. 12.

Art. 57 der Wiener Schlußakte niedergelegte von der Vereinigung der gesamten Staatsgewalt in der Hand des Monarchen von größter Bedeutung war. Dann aber spricht für die Richtigkeit der hier vertretenen Ansicht besonders der Umstand, daß der König, welcher dem Preußenvolke die Verfassung gegeben hat, ein Mann war, mit dessen Auffassung von seinem königlichen Berufe eine Teilung der Gesetzgebungsgewalt absolut unvereinbar gewesen wäre. Ein Fürst wie Friedrich Wilhelm IV., den es noch im Jahre 1847, also zu einer Zeit, in der bereits viele Staaten Deutschlands zur konstitutionellen Staatsform übergegangen waren, zu der feierlichen Erklärung drängte, daß er es nie und nimmer zugeben werde, „daß sich zwischen unsern Herrgott im Himmel und dies Land ein beschriebenes Blatt, gleichsam als zweite Vorsehung eindränge, uns mit seinen Paragraphen zu regieren und durch sie die alte heilige Treue zu ersetzen", ein Fürst, der nur mit „Ständen im althergebrachten Wortsinn, d. h. vor allem und wesentlich Vertretern und Wahrern eigener Rechte" zu tun haben wollte, während es ihm mehr als graute vor sogen. „Volksrepräsentanten", weil nach seiner Ansicht ihre Tätigkeit notwendig zu unlösbaren Verwicklungen mit der Krone führe, „welche nach dem Gesetze Gottes und des Landes nach eigener freier Bestimmung herrschen solle", ein solcher Fürst würde niemals sein Volk zum Mitinhaber der gesetzgebenden Gewalt gemacht haben.[7]) Wenn daher in der vielfach ziemlich kurz gehaltenen Verfassungsurkunde, welche Friedrich Wilhelm IV. trotz seiner offen geäußerten Antipathie gegen jede Konstitution, gedrängt von den politischen Ereignissen, seinem Volke gegeben hat, allgemein gesagt ist, daß die gesetzgebende Gewalt gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt wird, so ist ganz sicher anzunehmen, daß damit Friedrich Wilhelm IV. dem Volke nicht mehr Rechte hat einräumen wollen, als dies die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten sonst tun.

Nun muß man ja ohne weiteres zugeben, daß Gesetze, zu

---

[7]) Die hier zitierten Worte des Königs entstammen der dem am 11. 4. 1847 in Berlin zusammengetretenen Vereinigten Landtage gehaltenen Thronrede, die zum Teil abgedruckt ist bei Schwartz a. a. O. S. 20.

denen man auch die vielfach als Staatsgrundgesetze bezeichneten Verfassungen zu rechnen hat, sich mit ihrer Publikation loslösen vom Willen des Gesetzgebers und ein selbständiges Dasein führen, weil der sanktionierende Monarch alles das Recht sein lassen will, was vernünftige Auslegung aus dem Gesetze an vernünftigen Lebensregeln gewinnt. Allein gerade auf Verfassungen und besonders auf oktroyierte darf man meines Erachtens die sonst üblichen Auslegungsregeln nicht anwenden. Vielmehr muß man sich streng an den Willen desjenigen, der die Verfassung gegeben hat, binden. Und zwar aus dem Grunde, weil die von ihm gegebene Verfassung für ihn doch stets eine sich selbst auferlegte Beschränkung der Herrscherbefugnisse bedeutet. Das Recht des mit der Verfassung begabten Volkes geht also immer nur so weit, abgesehen von Rechten, die dem Volke etwa schon vor der Verfassung zustanden, als der verfassunggebende Fürst auf das ihm bisher zustehende Recht verzichtet. Es dürfte daher für die Auslegung einer solchen Verfassung der Wille des verfassunggebenden Fürsten maßgebend sein und somit geradezu als ein Handeln gegen die Verfassung erscheinen, wollte man im Wege der Auslegung verfassungsmäßigen Staatsorganen Kompetenzen zuweisen, die ihnen der Stifter der Verfassung gar nicht zuerteilen wollte. Da es nun als völlig ausgeschlossen betrachtet werden muß, daß der überhaupt jeder Verfassung abholde Friedrich Wilhelm IV. sein Volk mit größeren Rechten bei der Gesetzgebung beteiligen wollte, als die Verfassungen der übrigen deutschen Einzelstaaten ihren Völkern gewähren, so kann auch in Preußen trotz der Fassung des Art. 62 der Verfassung das in seinen Kammern verkörperte Volk nicht als Mitinhaber der gesetzgebenden Gewalt betrachtet werden.

Diesen Erwägungen gegenüber kann meines Erachtens auch der Hinweis auf die belgische Verfassung nicht durchschlagen. Man hat sich eben zu vergegenwärtigen, daß äußerlich gleichlautende Sätze der beiden Verfassungen nicht überall das gleiche bedeuten, sondern mit Rücksicht auf die ungleichen historischen Grundlagen oft ganz verschieden zu verstehen sind.[8]) Wie in allen

[8]) Smend a. a. O. S. 3; Jellinek, Staatslehre S. 517: Trotz aller

anderen konstitutionellen Monarchien Deutschlands steht vielmehr auch in Preußen die gesetzgebende Gewalt dem Landesherrn allein zu. Nur in ihrer Ausübung ist er gebunden an die Zustimmung der Kammern. In Preußen kommt also, gleichwie in Sachsen, in jedem Gesetze der Wille des Königs, nur gebilligt vom Volke, zum Ausdruck.[9])

Rezeption fremder Rechtsgedanken sind jedoch alle Verfassungen nach der Eigenart des heimischen Rechts zu prüfen. So sind die preußische und die österreichische Verfassung, ungeachtet der Einwirkung der belgischen, auf demselben Prinzipe aufgebaut wie die älteren deutschen Verfassungen, dem der Vorherrschaft des Monarchen. Der geschichtliche Tatbestand, der der Einzelverfassung zugrunde liegt, kann selbst durch bewußte Rezeption fremden Rechts nicht geändert werden.

[9]) Zu der hier vertretenen Auffassung des Art. 62 der preuß. Verfassung, welche übrigens mit der bisher herrschenden Meinung übereinstimmt, bin ich vor allem gelangt durch Betrachtung der preußischen Verfassung als Produkt der Geschichte. Mit ihr ist auch die Tatsache sehr wohl vereinbar, daß in die preußische Verfassung die Gewaltenteilung aufgenommen ist, sofern man darunter nur nicht etwa die Teilung der gesetzgebenden Gewalt unter Monarch und Kammern oder die Teilung der gesamten Staatsgewalt in die drei einander gleichstehenden, völlig selbständigen und nach Montesquieu je einem andern Organ zu übertragenden Funktionen der Gesetzgebung, Justiz und Vollzugsgewalt, sondern vielmehr mit Otto Mayer (Deutsches Verwaltungsrecht S. 68 ff.) darin nur eine Einteilung der Formen sieht, in denen der Staatswille zur Erscheinung kommt, so daß sie, wie Smend (a. a. O. S. 29) sagt, zwar nicht den Rechtsgrund, wohl aber den Rahmen aller Staatstätigkeit bildet. Natürlich wird aber schwerlich jemand, der das Zustandekommen eines Gesetzes in unseren Tagen auch nur einigermaßen beobachtet hat, ernstlich bestreiten, daß der faktische Zustand so ist, daß sich König und Kammern materiell in die Gesetzgebung teilen. Der Einfluß der Kammern auf die Gesetzgebung ist in Wahrheit ein so ungeheuerer, daß in dem fertigen Gesetze oft sogar überwiegend der Wille des Volkes zum Ausdruck gelangt. Diese sicher unleugbare Tatsache beweist aber noch nicht, daß der staatsrechtliche Grundgedanke, welcher in den die Teilnahme der Parlamente an der Gesetzgebung regelnden Verfassungsbestimmungen enthalten ist, wirklich das dem faktischen Zustande entsprechende Prinzip der formellen Teilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen König und Kammern gewesen ist. Vielmehr beweist sie nur von neuem, daß Theorie und Praxis zwei ganz verschiedene Dinge sind. Die den Verfassungen zugrunde liegende Idee von der alleinigen Innehabung der Gesetzgebung seitens des Monarchen hat in der praktischen Durchführung zu einer faktischen Teilung der Legislative geführt. Trotzdem ist aber daran festzuhalten, und zwar aus historischen Gründen, daß man bei Erlaß der Verfassungen von der Vereinigung der gesamten Staatsgewalt in der Hand des Monarchen ausgegangen ist.

II. Der Zeitpunkt der landesfürstlichen Gesetzeswillensbindung.

§ 4.

Im allgemeinen.

Wie man bei richterlichen Urteilen heute formelle und materielle Rechtskraft unterscheidet, so hat man sich im konstitutionellen Staate daran gewöhnt, bei Gesetzen von formeller und materieller Gesetzeskraft zu reden, indem man unter letzterer die allgemeine Verbindlichkeit der im Gesetz enthaltenen Regeln versteht, während erstere bedeutet, daß das einmal erlassene Gesetz nicht durch einseitigen Willensakt des Gesetzgebers wieder beseitigt werden kann. Die Unantastbarkeit des fertigen Gesetzes gegenüber dem gesetzgebenden Landesfürsten, die man auch als Unverbrüchlichkeit des Gesetzes bezeichnet, macht das Wesen der landesfürstlichen Gesetzeswillensbindung aus. Um den Zeitpunkt ihres Eintritts bestimmen zu können, wird es gut sein, sich die Entstehungsgeschichte eines Gesetzes nochmals kurz vor Augen zu halten.

Den normalen Ausgangspunkt bildet ein von der Regierung ausgearbeiteter Entwurf, während das den Kammern größtenteils eingeräumte Recht der Initiative nur eine geringe Rolle spielt.[1]) Der Regierungsentwurf geht zur Durchberatung an die Kammern, in Zweikammerstaaten an beide nacheinander. Ob ein gleichzeitiges Zugehen an beide möglich ist, darüber herrscht Streit.[2]) Als praktisch dürfte es jedenfalls nicht bezeichnet werden. Bezüglich des Staatshaushaltplanes, dessen Feststellung vielfach in Form eines Gesetzes erfolgt, wie z. B. im Reich und in Preußen,[3]) gilt in Zweikammerstaaten regelmäßig die Besonderheit, daß er zuerst der zweiten Kammer vorzulegen ist.[4])

Liegen nun über einen Regierungsentwurf zwei übereinstimmende Kammerbeschlüsse vor, zu deren Herbeiführung manche

[1]) vgl. die Aufstellung für Preußen über die Jahre 1893—1896 bei Fleischmann a. a. O. S. 6 Anm. 9.

[2]) G. Meyer a. a. O. S. 565.

[3]) Nicht so aber in Sachsen; vgl. O. Mayer, Sächs. Staatsrecht S. 200 Anm. 20.

[4]) G. Meyer a. a. O. S. 303 Anm. 5.

Verfassungen, wie z. B. die sächsische,[5]) ein besonderes Vereinigungsverfahren eingerichtet haben, so geht er mit den mehr oder minder zahlreichen Abänderungen, die er gewöhnlich durch die Kammerberatungen erfährt, an die Regierung zurück, und jetzt hat sich der Landesfürst darüber zu entscheiden, ob er den Entwurf, mag er nun in anderer Gestalt, oder ausnahmsweise einmal völlig unverändert zurückgekommen sein, zum Gesetze erheben will, indem er ihm, wie man zu sagen pflegt, seine Sanktion erteilt und ihn publizieren läßt. Die Frage nach dem Zeitpunkt der landesfürstlichen Gesetzeswillensbildung hat es demnach damit zu tun, die Tätigkeit des Monarchen beim Werke der Gesetzgebung, insonderheit das Wesen der Sanktion zu prüfen.

Der Vorgang, den man in landläufigem Sinne mit Sanktion zu bezeichnen pflegt, ist zusammengesetzter Art. Einmal gehört dazu der Entschluß des Monarchen, den Entwurf so, wie er von den Kammern zurückgekommen ist, Gesetz werden zu lassen. Dieser Entschluß, der durchaus ein innerer Vorgang in der Monarchenpersönlichkeit ist, reicht indessen für die Sanktion noch bei weitem nicht aus, weil er, wie jeder Entschluß, irrelevant bleibt, wenn er nicht erklärt wird. Man hat daher unter Sanktion sowohl im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs, als auch in dem der deutschen Verfassungstexte stets nur den geäußerten Entschluß verstanden.[6]) Es muß deshalb als unzutreffend bezeichnet werden, wenn man, wie Jellinek,[7]) bereits in dem Entschlusse, einen Entwurf zum Gesetz erheben zu wollen, die Sanktion erblicken will. Vielmehr muß zu diesem noch eine ihn äußerlich erkennbar machende Handlung hinzukommen. Die Sanktion ist nicht nur Entschluß, sondern erklärter Entschluß, rechtliche Willensäußerung.[8]) Sie kommt zum Ausdruck in der Unterschrift des Monarchen.

Da aber der Monarch nur dann einen Entwurf signieren wird, wenn nachgeprüft ist, daß derselbe in den verfassungsmäßigen Formen zustande gekommen und der zur Signatur unter-

---

[5]) Sächs. Verfassung §§ 91 u. 131.

[6]) Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 185 Anm. 1.

[7]) Gesetz und Verordnung S. 319.

[8]) So Fleischmann a. a. O. S. 65 und Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 185.

breitete Text gleichlautend mit dem von den Kammern festgestellten ist, so bedeutet die Unterzeichnung durch den Fürsten zugleich die Ausfertigung des Gesetzes.[9]) Ja man wird sogar sagen dürfen, die Feststellung, daß das Gesetz ordnungsmäßig zustande gekommen ist, und daß ein kongruenter Text vorliegt, ist das Primäre, und erst hierauf erfolgt die Sanktion, wenn schon beides, Ausfertigung und Sanktion, ununterscheidbar in der einen Unterschrift sich ausdrückt.[10])

Allein auch die in der Unterzeichnung gelegene Sanktion macht den Entwurf noch nicht zum fertigen Gesetz. Erst die ordnungsmäßige Verkündung desselben im Landesgesetzblatt schafft es.[11]) Die Publikation ist somit nicht deklaratorischer Natur, nicht bloße Erklärung, daß etwas als Gesetz gelte, sondern sie hat konstitutive Wirkung. Daraus ergibt sich, daß zwischen Sanktion und Publikation ein Zeitraum liegt, während dem der Entwurf einen eigenartigen Zustand durchmacht. Er ist kein gewöhnlicher Entwurf mehr, denn die Kammern haben ihn bereits genehmigt, und auch der Monarch hat seine Zustimmung erklärt. Andererseits fehlt für das fertige Gesetz das Moment der Publikation. Der Entwurf hat zwar kraft der beiderseitigen Annahme die Qualifikation, jederzeit durch Publikation Gesetz werden zu können. Unterbleibt letztere jedoch, dann ist solch ein qualifizierter Entwurf rechtlich ebenso bedeutungslos wie einer, dessen Annahme die gesetzgebenden Faktoren auch nicht im geringsten in Erwägung gezogen haben.

Das Recht der Publikation ist in den monarchisch regierten deutschen Einzelstaaten der Krone vorbehalten.[12]) Sie erfolgt, nachdem der Landesherr den Befehl dazu gegeben hat. Dabei ist

---

[9]) Auf die in der Unterschrift gelegene Ausfertigung hat für das deutsche Staatsrecht Laband zuerst ausführlicher hingewiesen (vgl. Laband a. a. O. Bd. 2 § 54 S. 11 ff., § 55 S. 37 ff.). Eine wesentliche Förderung hat die Lehre von der Ausfertigung durch die Jellinekſche Schrift Gesetz und Verordnung erfahren. Im übrigen vgl. darüber auch Lukas, Publikation S. 3 ff.

[10]) Fleischmann a. a. O. S. 70 ff.

[11]) G. Meyer a. a. O. S. 567.

[12]) Die Auffassung Lukas', Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 129, 209, daß der Monarch bei der Publikation Botenfunktion verrichte, scheint mir schon mit Rücksicht auf die Stellung des Monarchen unhaltbar.

aber zu bemerken, daß der Publikationsbefehl in der Regel nicht ausdrücklich erteilt zu werden pflegt, sondern durch konkludente Handlung. Er ist zu entnehmen aus dem schriftlichen Vollzug der Gesetzesurkunde durch den Monarchen. Die Unterschrift des Monarchen hat somit eine dreifache Bedeutung. Sie konstatiert das verfassungsmäßige Zustandekommen und das Vorliegen eines übereinstimmenden Textes. Insoweit hat sie die Bedeutung der Ausfertigung. Sie dokumentiert äußerlich erkennbar die Zustimmung des Monarchen. Insoweit ist sie Sanktion, und endlich enthält sie regelmäßig für den kontrasignierenden Minister die stillschweigende Anweisung zur Publikation, also den Publikationsbefehl.

Von den drei Handlungen, die der Monarch so mit einem einzigen Federzuge vollführt, ist am bedeutungsvollsten der Publikationsbefehl. Durch seine Ausführung wird die Sanktion, die an sich ein Internum der Regierung ist,[13]) kraft der durch die vollzogene Publikation begründeten Unverbrüchlichkeit des Gesetzes unabänderlich, während sie bis zur Publikation frei rücknehmbar ist.[14]) Die unbeschränkt freie Sanktion besteht nur in solchen Staaten nicht, in deren Verfassungen besondere, gerade darauf abzielende Bestimmungen getroffen sind, wie z. B. in Bayern, wo sich der König über die Erteilung der Sanktion erklären muß. Hat letzterer sein Sanktionsrecht mit der erforderlichen Äußerung ausgeübt, so ist er an seine Sanktion gebunden.[15]) Im allgemeinen ist dagegen festzustellen, daß die Bindung erst eintritt mit vollendeter Publikation.[16]) Die Publikation ist nicht nur Voraus-

[13]) So Fleischmann a. a. O. S. 62; im gleichen Sinne Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 186, 193.

[14]) Aud. M. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 319 ff., 326 ff., welcher die Erteilung des Publikationsbefehls als juristischen Geburtsmoment des Gesetzes ansieht und für unwiderruflich erklärt. Es liegt indes kein Grund zu der Annahme vor, daß der Herrscher, der im übrigen jeden Befehl widerrufen kann, gerade den so eminent wichtigen Publikationsbefehl nicht soll widerrufen dürfen. Das würde eine so einschneidende Einengung der Entschließungsfreiheit des Monarchen sein, daß dieselbe in besonderen Verfassungsbestimmungen ausdrücklich ihre Stütze finden müßte.

[15]) Fleischmann a. a. O. S. 62; Lukas a. a. O. S. 186 ff.

[16]) Lukas a. a. O. S. 187 ff.

setzung dafür, daß das Gesetz inhaltlich verbindlich für die Untertanen ist, also für seine materielle Gesetzeskraft, wie dies z. B. Bornhak[17]) behauptet, sondern sie ist essentiell für das Gesetz. Ohne Publikation kein Gesetz.[18])

§ 7.

Der Zeitpunkt der landesfürstlichen Gesetzeswillensbindung nach preußischem und sächsischem Verfassungsrecht.

Es mag zunächst vielleicht als überflüssig erschienen sein, daß der Beantwortung unserer Hauptfrage ein Abschnitt voraufgeschickt worden ist, welcher die Aufgabe hatte, den Zeitpunkt der landesfürstlichen Gesetzeswillensbindung nach allgemein staatsrechtlichen Grundsätzen zu fixieren. Indessen wird man die Berechtigung dieser Vorerörterung zugeben, wenn man berücksichtigt, daß das dort gewonnene Resultat auch für das preußische Verfassungsrecht, welches ja für unsere Hauptbetrachtung vergleichsweise herangezogen werden soll, durchaus zutrifft, so daß mit der Fixierung der landesfürstlichen Gesetzeswillensbindung nach allgemeinen Staatsrechtsgrundsätzen zugleich auch der nach preußischem Verfassungsrecht in Betracht kommende Zeitpunkt so genau bestimmt ist, daß es einer Spezialerörterung bezüglich des preußischen Verfassungsrechtes fast gar nicht mehr bedarf.

---

[17]) Bornhak a. a. O. Bd. 1 S. 499ff., 517 sieht die Sanktion als Schöpfungsakt an und erklärt sie für unwiderruflich, während er die allerdings allein seine Verbindlichkeit für die Untertanen begründende Verkündung für die Existenz des Gesetzes als solchen für unwesentlich bezeichnet.

[18]) Sie erfolgt heute allgemein durch Abdruck im Landesgesetzblatt, durch dessen Ausgabe den Untertanen die Möglichkeit geboten wird, sich Kenntnis vom Gesetzesinhalt zu verschaffen. Das zu tun, bleibt jedoch den Untertanen völlig selbst überlassen. Der Staat begnügt sich damit, letztere in die Lage zu versetzen, sich vom Gesetzesinhalte zu unterrichten. Diese Art der Publikation nennt Lukas in seiner Schrift über die Publikation die „formelle" Publikation im Gegensatze zur materiellen, welche in früheren Zeiten in Übung war und darauf abzielt, den Untertanen die Gesetze im wahrsten Sinne des Wortes „bekannt"zumachen durch Maßregeln wie öffentliches Anschlagen, öffentliches Vorlesen, Verlesen von den Kanzeln u. dgl. (vgl. hierüber Lukas, Publikation S. 7ff.).

Daß für Preußen so ganz uneingeschränkt die allgemeinen Grundsätze Geltung haben, das hat wohl vor allem darin seinen Grund, daß die überhaupt ziemlich kurz gehaltene preußische Verfassung in den die Gesetzgebung betreffenden Artikeln gar nichts bestimmt über den Eintritt der Gesetzeswillensbindung des Landesfürsten. So hat sich hier zur Ausfüllung der vorhandenen Lücke eine gewohnheitsrechtliche Übung herausgebildet, die den normalen staatsrechtlichen Prinzipien durchaus entspricht.

Da nun regelmäßig der Monarch absolut frei ist in der Entschließung über die etwa zu erteilende Sanktion, so bedeutet in Preußen staatsrechtlich ein Regierungsentwurf an sich weiter gar nichts als eine für den Monarchen unverbindliche Aufforderung zur Meinungsäußerung, eine Anfrage, wie sich die Kammern dazu stellen würden, falls der Monarch beabsichtigen sollte, ein Gesetz vom Inhalte des Entwurfs zu erlassen. Keineswegs ist aber in einem solchen Regierungsentwurf etwa zugleich die bindende Zusage gegeben, daß der König, sofern nur die Kammern seinen Vorschlag für annehmbar befunden hätten, das Gesetz auch wirklich erlassen werde. Vielmehr behält sich dieser die höchste Entschließung stets vor. Sollte er später den Gesetzeserlaß nicht mehr für opportun befinden, so kann er den Entwurf stets wieder fallen lassen. Irgendeine rechtliche Pflicht zur Vollziehung eines Gesetzes besteht für ihn in keinem Falle. Selbst nach der Genehmigung des Entwurfs durch die Kammern ist er in der Lage, denselben noch zurückzuziehen. Daran vermag selbst die unveränderte Annahme nichts zu ändern. Der Gesetzgebungswille des preußischen Königs wird immer erst gebunden mit erfolgter Publikation des Gesetzes.[1])

Während also, wie gezeigt, im preußischen Verfassungsrechte bezüglich des Zeitpunktes der landesfürstlichen Gesetzeswillens-

[1]) Die Streitfrage, ob die Möglichkeit der königlichen Sanktion und Publikation eines von den Kammern genehmigten Entwurfs in Preußen irgendwelche zeitliche Einschränkungen erleidet, obwohl die preußische Verfassung hierüber keine Bestimmungen getroffen hat, wie dies z. B. in Bayern geschehen ist, konnte hier beiseite gelassen werden, da sie mit unserer Hauptfrage nicht in direktem Zusammenhange steht. Vgl. darüber Fleischmann a. a. O. S. 62; G. Meyer a. a. O. S. 569 Anm. 17.

bindung sich die allgemeinen staatsrechtlichen Prinzipien als kräftig erweisen, finden sich in der sächsischen Verfassung Bestimmungen, durch die der ganze Gesetzgebungsvorgang unter einem völlig anderen Gesichtspunkt erscheint als in Preußen und den übrigen deutschen Einzelstaaten. § 90 sagt nämlich: „Der König kann einen an die Kammern gerichteten Gesetzesvorschlag noch während der ständischen Diskussion darüber zurücknehmen", und § 94 gibt dem Könige das Recht, einen von den Ständen mit Abänderungen angenommenen Entwurf für den Fall seiner Sanktionsverweigerung ganz zurückzunehmen.

Die wichtigere Bestimmung enthält ohne Zweifel der § 90. Aus ihm folgt mit Notwendigkeit, wenn anders er überhaupt einen Sinn haben soll, daß der König nach Abschluß der ständischen Diskussion einen Entwurf nicht mehr zurücknehmen kann. Das bedeutet mit anderen Worten, der König ist nach Abschluß der ständischen Diskussion an seinen Gesetzesvorschlag gebunden. Hat derselbe allenthalben die ständische Zustimmung gefunden, so ist der König verpflichtet, ihn durch seine Sanktion und Publikation zum Gesetze zu erheben. Daß seine Gebundenheit aber sofort aufhört, sobald die Kammern Amendements anbringen, ist selbstverständlich. Streng genommen handelt es sich ja dann gar nicht mehr um denselben Gesetzesvorschlag, sondern er hat sich eben durch die Amendements in einen neuen verwandelt, der nun nicht vom Könige an die Stände, sondern umgekehrt von letzteren an ersteren geht, an den also der König gar nicht mehr gebunden sein kann, weil es ja nicht mehr sein Vorschlag ist.

Wenn nun § 94 dem Könige, falls er den amendierten Entwurf nicht genehmigen will, das Recht ausdrücklich einräumt, entweder diesen ganz zurückzunehmen, abgesehen davon, daß er ihn noch einmal während desselben Landtags mit Widerlegungsgründen in der vorigen Maße, oder auch mit von der Regierung selbst vorzuschlagenden Änderungen an die Stände bringen kann, so folgt daraus durch argumentum e contrario, daß bei unveränderter Annahme eine Zurücknahme ausgeschlossen ist. Einen praktischen Wert freilich hat das dem König in § 94 gewährte Recht der ausdrücklichen Rücknahme nicht. Denn da es der König durch Verweigerung der Sanktion in der Hand hat, den amen-

dierten Entwurf nicht zum Gesetz werden zu lassen, so ist es für den tatsächlichen Erfolg ganz gleichgültig, ob er ihn auch noch formell zurücknehmen kann oder nicht. Für uns liegt die Bedeutung des Paragraphen darin, daß er beweist für die hier vertretene Auslegung des § 90. Auch in ihm kommt wenigstens mittelbar die sogen. Vertragstheorie zum Ausdruck, welche letzterem zugrunde liegt und, wie v. Gerber sich an einer Stelle[2]) ausdrückt, von der nach seiner Ansicht allerdings völlig unrichtigen Vorstellung ausgeht, daß die Vorlage eines Gesetzesvorschlags wie eine privatrechtliche Vertragsofferte aufzufassen ist, welche durch Akzeptation der Stände zum fertigen Vertrage wird.

Da es nämlich dem Könige nach der Verfassung versagt ist, einen Vorschlag nach unveränderter Annahme durch die Kammern wieder zurückzuziehen, so hat ein solcher in striktem Gegensatze zum preußischen Verfassungsrechte in der Tat große Ähnlichkeit mit einer privatrechtlichen Vertragsofferte. Völlig trifft indessen der Vergleich zum wenigsten für das heutige Zivilrecht nicht zu. Denn während der zivilrechtliche Offerent, falls er die Gebundenheit nicht ausdrücklich ausgeschlossen hat, an seine Offerte gebunden ist,[3]) kann der König von Sachsen kraft der positiven Vorschrift des § 90 der Verfassung den Vorschlag „noch während der ständischen Diskussion darüber" zurücknehmen. Eine dem bindenden Antrage des heutigen bürgerlichen Rechts genau entsprechende Offerte ist demnach der Gesetzesvorschlag des Monarchen nicht. Ohne Zweifel ist er ja eine Offerte, aber eine bis zur Annahme frei rücknehmbare, und darin liegt der Unterschied von dem prinzipiell bindenden Vertragsantrage des heutigen Zivilrechts.

Es ist nun verwunderlich, daß man in der Literatur des sächsischen Staatsrechts, die freilich zurzeit noch ziemlich klein ist, sich mit diesem Punkte bis vor kurzem noch recht wenig beschäftigt hat, obwohl er doch schon wegen seiner Eigenart Beachtung verdient. Von den fünf hier in Betracht kommenden Autoren,[4]) welche in der Zeit vom Erscheinen der Verfassung bis zum Jahre

---

[2]) v. Gerber a. a. O. S. 151 Note 8.

[3]) BGB. § 145.

[4]) Über die vollständigen Titel vgl. die Literaturübersicht zu Beginn.

1900 Spezialwerke über sächsisches Staatsrecht geschrieben haben, berühren ihn zwei, nämlich Milhauser und Leuthold, überhaupt nicht.

Um so mehr muß es anerkannt werden, daß das Buch Bülaus, das erste, das nach Erlaß der Verfassung erschienen ist, sich gleich verhältnismäßig eingehend mit der Frage befaßt und sie im richtigen Sinne löst, insbesondere das vertragsmäßige Moment, das der Gesetzgebung Sachsens eigen ist, berührt.[5]) Bei ihm findet sich unter anderem der sehr beachtenswerte Gedanke, daß das im § 90 dem Könige versagte Recht der freien Rücknahme eines unverändert angenommenen Entwurfs praktisch völlig gegenstandslos sein würde, wenn es der Regierung freistände, einen solchen Entwurf zwar nicht zurückzunehmen, aber doch auch nicht zum Gesetz werden zu lassen.

Da es aber immerhin ohne weiteres zugegeben werden muß, daß der § 90 der sächs. Verfassung, so wie er hier verstanden wird, der allgemeinen Auffassung von der heutigen monarchischen Gesetzgebung in Deutschland zuwiderläuft, so kann es nicht wundernehmen, daß unter den drei Autoren, die sich zuerst mit unserer Frage beschäftigt haben, auch einer sich findet, der die Gebundenheit des Königs an seinen Vorschlag durchaus leugnet. Das ist Opitz, dessen Werk im übrigen das umfänglichste unter den bisherigen Bearbeitungen des sächsischen Staatsrechtes ist.

Er wendet sich direkt gegen Bülau in den Worten: „Die Sanktion hängt lediglich vom Ermessen des Königs ab. Die gegenteilige Meinung weicht nicht nur von der feststehenden gemeinrechtlichen Ansicht ab, sondern stützt sich auch, abgesehen von dem unhaltbaren Gesichtspunkte eines in der ständischen Genehmigung liegenden Vertrages, auf eine irrtümliche Auslegung der Verfassungsurkunde, aus der Bülau durch das argumentum e contrario die Richtigkeit seiner Ansicht folgern will, während doch dieser Paragraph gar nicht von der Sanktion, sondern von der Zurücknahme von Gesetzesvorschlägen handelt".[6])

Sieht man näher zu, so findet man, daß Opitz gar nichts

[5]) Bülau a. a. O. S. 203 ff.
[6]) Opitz a. a. O. S. 173.

Stichhaltiges gegen Bülau ins Feld führt. Er begründet seine aufgestellte Gegenmeinung, sofern man hier überhaupt von einer Begründung reden kann, in der Hauptsache damit, daß er darauf hinweist, wie sehr doch Bülaus Ansicht von der sonst üblichen abweiche, und daß die in ihr vertretene Vertragstheorie eigentlich ein horror für einen Mann von modernen staatsrechtlichen Anschauungen sei. Dazu ist zu sagen, daß man jemand noch lange keinen Irrtum nachgewiesen hat, wenn man zeigt, daß er „von der feststehenden gemeinrechtlichen Ansicht" abweicht, wenn auch zuzugeben ist, daß eine „herrschende Meinung" immerhin einige Vermutung der Richtigkeit für sich hat. Was es weiterhin mit der Vertragstheorie auf sich hat, ist bereits oben erörtert worden. Der letzte Einwand, daß der angeblich falsch verstandene Paragraph ja gar nicht von der Sanktion, sondern von der Zurücknahme von Gesetzesvorschlägen rede, ist ja rein äußerlich betrachet richtig. Er vermag aber nicht durchzuschlagen gegenüber dem bereits angeführten Argumente Bülaus, daß die in § 90 dem Könige versagte freie Rücknahme eines Entwurfs völlig bedeutungslos sein würde, wenn es der Regierung freistände, einen solchen Entwurf zwar nicht zurückzunehmen, aber doch auch nicht zum Gesetz werden zu lassen. Beachtlich könnte es aber allerdings erscheinen, daß sich Opitz mit seiner Ansicht auf keinen Geringeren stützt als auf v. Gerber, welcher in dem Abschnitte über die Gesetzgebung sagt[7]):

„Dem Monarchen steht es jederzeit frei, den eingebrachten Gesetzesentwurf zurückzuziehen. Er würde hieran selbst durch die unveränderte Annahme desselben durch die Stände nicht gehindert sein" und in einer Anmerkung hinzufügt (8): „Die entgegengesetzte Ansicht könnte nur von der völlig unrichtigen Vorstellung ausgehen, als wenn die Vorlage eines Gesetzentwurfes wie eine privatrechtliche Vertragsofferte des Monarchen aufzufassen sei, welche durch Akzeptation der Stände zum fertigen Vertrage würde". Allein dieses Zitat beweist für die Opitzsche Meinung gar nichts. Das Buch, dem sie entnommen ist, gibt kein sächsisches Partikularrecht wieder, sondern sucht aus der Fülle der Erscheinungen des

[7]) v. Gerber a. a. O. S. 151.

deutschen Einzelterritorialstaatsrechts die allgemeingültigen, also mehr oder minder regelmäßig wiederkehrenden, großen Grundzüge festzustellen, wie dies ja auch schon sein Titel besagt. Wenn v. Gerber nun die unbeschränkt freie Rücknehmbarkeit eines Regierungsentwurfes als Regel aufstellt, so will er damit sicher nicht behaupten, daß es ausnahmsweise in dem einen oder anderen Staate nicht auch einmal anders sein könnte. Sollte das aber der Fall sein, so könnte das, wie Note 8 besagt, nur auf der nach heutigen Grundsätzen unrichtigen Vorstellung des Gesetzesvorschlages als einer Vertragsofferte beruhen. Also auch die hier meines Erachtens mit Unrecht angezogene Autorität eines v. Gerber vermag nicht die von Opitz aufgestellte Gegenansicht aufrechtzuerhalten.

Der dritte Autor, der sich mit unserer Frage befaßt hat, ist Fricker,[8]) welcher die bereits von Bülau vertretene Ansicht verficht. Er tut dies aber nur mit sichtlichem Widerstreben, indem er zu § 90 der Verfassung bemerkt: „Dieser höchst befremdliche und der deutschen Auffassung der monarchischen Gesetzgebung widersprechende Satz kann ohne gewaltsame Interpretation nicht weggeräumt werden. Er beruht auf einem verfehlten Vertragsstandpunkte". Als äußerst wertvolles und meiner Ansicht nach durchschlagendes Beweismaterial führt er die Beratung der Verfassung im damaligen Geheimen Rate an.

In dem von diesem ausgearbeiteten Gutachten über die Teilnahme der Stände bei der Gesetzgebung heißt es nämlich unter d Ziff. 6 u. 7[9]):

„6. Ist der Gesetzesvorschlag von der Majorität der Kammern angenommen, es dissentiert aber nach § 107 (des Entwurfes A) ein einzelner Stand der Abgeordneten, so kann der König den Gesetzesvorschlag zurücknehmen.

8. Dies steht dem Könige überhaupt mit jedem Gesetzesvorschlage noch während der ständischen Diskussion und auch dann zu thun frei, wenn die Stände Abänderungen in Antrag brächten" („nach der Ansicht des Kanzlers v. Könneritz steht dies dem

[8]) Fricker a. a. O. S. 167.

[9]) v. Witzleben a. a. O. S. 186, 188 Ziff. 6 u. 7.

Könige zu, auch wenn die Stände unbedingt angenommen haben — oft ändern sich die äußeren Umstände, oder es hat ein anderer Antrag, das Budget, auf die Ausführung Einfluß").

Aus dem zitierten Gutachten geht nun so viel ganz sicher hervor, daß mit Ausnahme des Kanzlers v. Könneritz der Geheime Rat der Ansicht gewesen ist, der König sei an seine Vorschläge, sofern sie unveränderte Annahme gefunden hätten, gebunden. Da nun in die tatsächlich zustande gekommene Verfassung der Grundsatz der unbeschränkt freien Rücknehmbarkeit der königlichen Entwürfe nicht aufgenommen, dagegen für bestimmt vorgesehene Fälle[10]) die Zurücknahme ausdrücklich vorbehalten ist, so erscheint mir die Folgerung zwingend, daß die Könneritz'sche Ansicht in der Verfassung nicht zur Geltung gekommen ist, sondern daß vielmehr die von der Majorität des Geheimen Rates geteilte Anschauung von der Gebundenheit des Monarchen an seine Gesetzesvorschläge darin ihren Ausdruck findet.

Der Eigenart des sächsischen Verfassungsrechtes in bezug auf die Gesetzgebung völlig gerecht wird erst Ottto Mayer in seinem 1909 erschienenen Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Er ist der erste, welcher darauf hinweist, daß die Verpflichtung des Königs zur Publikation von unverändert angenommenen Gesetzesvorschlägen nicht nur eine Ausnahmeerscheinung ist, in der befremdlicherweise der alte Vertragsstandpunkt zum Ausdruck gelange, sondern daß überhaupt das ganze Gesetzgebungsverfahren in Sachsen grundsätzlich unter dem Gesichtspunkte der Vereinbarung behandelt wird, indem nämlich das sächsische Verfassungsrecht bereits auf dem Wege zum Erlaß des Gesetzes an die zwischen König und Kammern gewechselten förmlichen Erklärungen die Wirkung der verfassungsrechtlichen Gebundenheit in bezug auf das zu erlassende Gesetz knüpft.[11])

Er stützt sich nicht nur auf eine logische Auslegung des § 90 der Verfassung, sondern macht uns ihren sogen. Vertragsstandpunkt auch historisch verständlich, wenn er ausführt, daß den alten Ständen zwar für die laufende Gesetzgebung prinzipiell ein Mit-

---

[10]) § 90 Abs. 1 u. 2 der Verfassung (ursprüngliche Fassung) und § 94.
[11]) O. Mayer a. a. O. S. 169 ff.

wirkungsrecht nicht zustand und nur Neuordnungen, welche ihre Privilegien berührten, im Wege des Vertrages mit ihnen getroffen werden mußten, daß aber infolge der durch die Verfassung geforderten Zustimmung der Stände zu allen Rechtsordnungen sich damit, dem alten Rechtsgedanken gemäß, das Gebiet der mit ihnen zu schließenden Verträge erweitert habe.

Dem könnte man allerdings entgegenhalten, daß die heutigen „getreuen Stände" durchaus keine Fortführung der ehemaligen sind und sich ihre rechtliche Stellung lediglich aus der Verfassung ergibt, der sie ihr Dasein verdanken. Da jedoch die heutige Verfassung zustande gekommen ist als Vertrag zwischen König und ehemaligen Ständen, welche, insoweit sie in Betracht kamen, vertragsmäßig Rechtsordnungen mit zu schaffen pflegten, so leuchtet es ohne weiteres ein, daß ihnen das den neuen Ständen gewährte Mitwirkungsrecht bei Schöpfung aller Gesetze nur im Lichte vertragsmäßiger Einigung erscheinen konnte, und daß daher auch in der mit ihnen vereinbarten Verfassung bei der Gesetzgebung dieser Vertragsstandpunkt festgehalten worden ist. Nur tritt, da die Verfassung gleichzeitig die volle Souveränität des Königs als alleinigen Inhabers der Staatsgewalt durchgeführt hat, der Vertrag in den Hintergrund und wird zur bloßen Voraussetzung des Gesetzes.[12])

Die Gebundenheit der Kammern an ihre übereinstimmenden Beschlüsse ist statuiert in § 21 der Landtagsordnung und tritt ein mit Mitteilung davon an den König. Die Gebundenheit des Königs an seinen Vorschlag folgt aus § 90 in Verb. mit § 94 der Verfassung.

Die Erklärung des Königs, an die sich seine Gebundenheit knüpft, erscheint in doppelter Gestalt, einmal in der Signatur des Entwurfes, dann aber in der ausdrücklichen Bestätigung im Landtagsabschied.

Mit seiner unter einen Entwurf, der zur Beratung an die Kammern geht, gesetzten Unterschrift sagt der König: „Sofern die Kammern diesen Entwurf unverändert annehmen und ich selbst bis zur erfolgten Annahme nicht anderen Sinnes geworden bin,

[12]) O. Mayer a. a. O. S. 170 Anm. 14.

werde ich ihn als Gesetz erlassen". Insofern liegt in der Signatur eine bedingte Sanktion. Die später im Landtagsabschied erfolgende ausdrückliche Bestätigung hat für den Fall, daß die Kammern einmal unverändert angenommen haben, nur deklaratorische Bedeutung. Hier liegt die bindende Erklärung bereits in der Signatur, und das Gesetz ist somit vereinbart, wenn der König die ständische Erklärung über die unveränderte Annahme erhält.

Sofort hinfällig wird dagegen die in der königlichen Unterschrift gelegene bedingte Erklärung, wenn die Stände Abänderungen treffen. Wie sich der König dem veränderten Entwurf gegenüber verhalten wird, muß erst abgewartet werden. Seine Entschließung, zu deren ausdrücklicher Mitteilung an die Stände ihn der § 113 der Verfassung verpflichtet, macht er kund im Landtagsabschied. Stimmt er dem Entwurf trotz seiner Veränderungen zu, so bestätigt er ihn im Landtagsabschied, und nunmehr ist auch er gebunden.[13]) Die Vereinbarung über den abgeänderten Entwurf ist damit zustande gekommen.

Der Eintritt der rechtlichen Gebundenheit an die einmal abgegebene zustimmende Erklärung schafft aber das Gesetz noch keineswegs. Vielmehr bedarf es zu seinem Existentwerden noch des förmlichen Erlasses, welcher dann, sofern man die normalerweise im Landtagsabschied erteilte Zustimmung als Vertragsabschluß ansehen will, die Erfüllung des Vertrags durch den Monarchen darstellt.

---

[13]) Ein wichtiges Argument dafür, daß der König rechtlich verpflichtet ist, eine von ihm bestätigte Gesetzesvorlage auch als Gesetz zu erlassen, erblicke ich neben dem schon von Bülau hervorgehobenen Grunde, daß die dem König versagte freie Rücknehmbarkeit völlig gegenstandslos sein würde, wenn dann der König einen nicht mehr rücknehmbaren Entwurf schließlich doch nicht als Gesetz zu erlassen brauchte, insbesondere auch darin, daß § 113 der Verfassung dem Könige die Verpflichtung auferlegt, den Ständen seine Entschließung ausdrücklich mitzuteilen, ja im Falle der Ablehnung sogar zu begründen. Dieser Paragraph würde doch geradezu einen Schlag ins Wasser bedeuten, wenn der König dann nicht auch an seine mitgeteilte Entschließung gebunden wäre. Der § 113 verfolgt vielmehr gerade den Zweck, den Ständen Gewißheit über das Schicksal der Entwürfe zu verschaffen. Beachtlich erscheint mir außerdem der von Otto Mayer a. a. O. S. 170 Anm. 20 ausgesprochene Gedanke, daß auf der verpflichtenden Wirkung der gegebenen Zusage ja überhaupt die ganze Verfassung beruht.

Was nun endlich die Frage anlangt, welche Wirkung die in der sächsischen Verfassung zur Herrschaft gelangte Vertragstheorie auf die Fixierung des Zeitpunkts der monarchischen Gesetzeswillensbindung, also der formellen Gesetzeskraft, ausübt, so könnte ja der Umstand, daß der König die verfassungsmäßige Pflicht hat, ein Gesetz, zu dem er den Ständen gegenüber die Zustimmung erklärt hat, auch zu erlassen, zu der Annahme verleiten, daß in Sachsen die formelle Gesetzeskraft früher eintritt als anderswo. Bei näherem Zusehen stellt sich dies jedoch als unrichtig heraus.

Wie schon hervorgehoben, schafft die zwischen König und Ständen getroffene Vereinbarung ja das Gesetz noch nicht. Sie ist nur die Vorbedingung für seinen Erlaß. Erst die Publikation bringt es zur Entstehung.

Schon vom Standpunkte der reinen Logik aus kann man daher unmöglich vom Eintritt der formellen Gesetzeskraft mit Bezug auf ein Gesetz reden, das noch gar nicht existiert. Die sogen. Unverbrüchlichkeit, die das Wesen der formellen Gesetzeskraft ausmacht, die Eigenschaft, daß sich ein Gesetz nur im Wege der verfassungsmäßigen Gesetzgebung ändern oder abschaffen läßt, kann eben nur einem tatsächlich fertigen Gesetze eigen sein.

Hier liegt aber die Sache so, daß noch kein Gesetz, sondern nur die rechtliche Gebundenheit des Königs in bezug auf ein erst zu erlassendes vorliegt. Wie überall, wo es sich um die Erfüllung einer Verpflichtung handelt, besteht auch hier die faktische Möglichkeit, daß der Verpflichtete, der Monarch, seiner Verpflichtung nicht nachkommt, also das Gesetz nicht erläßt. Allerdings würde das einen Verfassungsbruch bedeuten, trotzdem aber würden die Stände, da der König jedem rechtlichen Zwange entrückt ist, demgegenüber machtlos sein. Das Gesetz würde nie zur Entstehung kommen und daher die Frage seiner Unverbrüchlichkeit niemals auftauchen können.

Genau wie in Preußen tritt auch in Sachsen die formelle Gesetzeskraft erst mit dem Vorliegen des fertigen Gesetzes, d. h. mit erfolgter Publikation ein. Der Weg der Gesetzgebung in Sachsen weicht von dem in Preußen nur insoweit ab, als dort und auch in den meisten anderen Staaten die zur Herbeiführung der übereinstimmenden Kammerbeschlüsse erforderlichen Vorver-

handlungen rechtlich irrelevant sind, während in Sachsen eben infolge der oben auseinandergesetzten Gebundenheit an gewisse Erklärungen schon diesem Entwicklungsstadium rechtliche Bedeutung zukommt. Der Erlaß der Gesetze dagegen geht in Sachsen ebenso vor sich wie in Preußen.[14])

Bei diesem Ergebnisse ist es eigentlich schwer verständlich, warum man sich in der Wissenschaft bisher so offensichtlich gesträubt hat, anzuerkennen, daß in Sachsen die ganze Gesetzgebung unter dem Gesichtspunkte der Vereinbarung behandelt wird, und sich höchstens widerwillig zu dem Zugeständnisse bequemt hat, daß die dem König von Sachsen versagte unbeschränkt freie Rücknehmbarkeit von Gesetzesvorschlägen auf einem verfehlten Vertragsstandpunkte beruhe.[15])

Ob dieser Vertragsstandpunkt wirklich so verfehlt ist, wäre doch erst noch nachzuweisen. Historisch verständlich ist er bei der charakteristischen Art, wie Sachsen in die Reihe der Verfassungsstaaten eingetreten ist, zum allerwenigsten, und so sehr widerspricht er der deutschen Auffassung von der monarchischen Gesetzgebung auch nicht, daß streng monarchisch Gesinnte daran Anstoß zu nehmen brauchten. Man muß sich eben nur stets vor Augen halten, daß nicht die Vereinbarung bereits das Gesetz macht, sondern erst der vom Könige allein ausgehende Erlaß. Immerhin soll eingeräumt werden, daß darin, daß der König seine Gesetzesvorschläge nicht unbeschränkt frei zurücknehmen kann, sondern unter gewissen Voraussetzungen an sie gebunden ist, eine Abschwächung des monarchischen Momentes bei der Gesetzgebung liegt. Allein ihre Bedeutung ist insofern nur eine geringe, als der Fall, daß die Kammern einen Entwurf unverändert annehmen, selbst in einem zum größten Teile regierungsfreundlichen Landtage, wie dem Sachsens, nur ganz ausnahmsweise eintritt. Das seinerzeit vom Kanzler v. Könneritz geäußerte Bedenken, daß es für die Regierung mit Rücksicht auf die plötzlich veränderten äußeren Umstände wünschenswert sein könne, einen von beiden Kammern unbedingt angenommenen Entwurf nicht zum Gesetze

[14]) O. Mayer a. a. O. S. 169.
[15]) Fricker a. a. O. S. 167.

zu erheben, daß sie aber auf Grund der Verfassungsbestimmung dazu genötigt sein würde, dürfte daher kaum einmal praktisch werden. Ein Regierungsentwurf erfährt eben fast immer Abänderungen durch die Kammern, und damit hat der König sofort volle Entschlußfreiheit erlangt. Eine Gebundenheit desselben tritt erst dann wieder ein, wenn er nach eigener freier Entschließung den Kammern förmlich erklärt hat, daß er ihren Änderungen beigetreten sei. Die in der Vertragstheorie gelegene Abschwächung des monarchischen Moments liegt somit zum größten Teile auf theoretischem Gebiete, während ihre praktische Bedeutung verschwindend gering ist.

Andrerseits ist nicht zu verkennen, daß die vertragsmäßige Gebundenheit ganz entschieden das Zustandekommen des Gesetzes bis zu gewissem Grade sichert.[16]) Ferner dürfte auch deshalb die Vertragstheorie der Erzielung positiver Resultate bei der Gesetzgebung förderlich sein, weil schon in dem Gedanken, daß unverändert angenommene Entwürfe Gesetz werden müssen, für die Mitglieder der Kammern ein Ansporn zur Arbeitsfreudigkeit liegt. Bietet er ihnen doch immerhin eine Gewähr dafür, daß ihre Arbeit bleibenden Wert haben kann. Sachsens Herrscher sowohl wie auch Sachsens Volk hat deshalb keine Veranlassung, etwa unzufrieden darüber zu sein, daß sich in der Landesverfassung ein geringer Rest der vertragsmäßigen Gesetzeserzeugung vergangener Zeiten erhalten hat, sondern kann darin stets mit Genugtuung einen Hinweis darauf erblicken, daß man in Sachsen unter völliger Wahrung der Rechtskontinuität in geradezu musterhafter Ordnung zum Verfassungsstaate übergegangen ist.

[16]) O. Mayer a. a. O. S. 169.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.